

香港申訴專員公署
二零零八／零九報告年度第二期
〔二零零八年十二月十八日〕



有關政府當局的街道管理措施的主動調查

主動調查報告摘要載於附件 A。



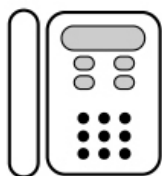
有關政府當局對路旁宣傳橫額的規管的主動調查

主動調查報告摘要載於附件 B。



**有關防止綜援計劃特別津貼遭濫用的機制的
主動調查**

主動調查報告摘要載於附件 C。



查詢

傳媒如有查詢，請與高級行政主任（外務）陳錫霞女士
聯絡（電話：2629 0565；電郵：kathleenchan@omb.gov.hk）。

香港申訴專員公署
二零零八年十二月十八日

二零零八／零九年度第二期

主動調查報告摘要 政府當局的街道管理措施

背景資料

二零零七年十一月一日，申訴專員展開主動調查，審研政府當局就下列三類問題的街道管理措施：

- 隨意上路旁放置貨斗；
- 違例停放單車；以及
- 街頭展銷活動所造成的阻街和滋擾。

2. 所涉部門包括食物環境衛生署（「食環署」）、民政事務總署（「民政總署」）及地政總署。

街道管理和地方行政

3. 當有人為私利或貪圖方便而佔用公共空間，罔顧道路安全、環境衛生及城市生活質素，街道管理問題便會出現。

4. 二零零七年，政府當局成立了一個地方行政督導委員會（「督導委員會」），由民政事務局常任秘書長任主席，作為集中討論解決地區管理問題的平台。

5. 二零零八年三月，政務司司長更提醒各有關部門，要適時處理地區問題，並且要互相協調。如有需要，可將難題向他本人提出，以便能迅速解決地區問題。

路旁貨斗

6. 貨斗是無蓋的大型容器，用來暫時存放從附近的建築或裝修工地拆卸的建築廢料或垃圾。有關貨斗的投訴一般是指它們阻礙車輛及

行人流通，對駕駛人士和行人構成危險。

現行法例及執法情況

7. 目前，根據《土地（雜項條文）條例》（第 28 章）第 6 條，地政總署可在路旁貨斗貼上告示，要求有關人士移走，否則貨斗會被充公。地政總署的指引訂明，職員在接到投訴後須進行巡查，假如發現貨斗，即會貼上告示，通知擁有人將貨斗移走，但須給予最少一天通知期。倘若限期過後貨斗仍在，地政總署會在三個工作天內將它移走。指引亦要求職員從速處理投訴，盡量減少對道路使用者造成不便。

8. 二零零七年，督導委員會邀請地政總署研究設立貨斗許可證制度的可行性。其後，地政總署和運輸署曾就權責問題多番書信往來，但問題始終未能解決。

本署觀察所得

地政總署的延誤

9. 統計資料顯示，二零零六／零七年度以來地政總署的巡查貨斗投訴中，約 40%是在接到投訴超過三個工作天後才進行的。同時期的個案中，亦有約 20%在超過五個工作天才再次巡查，以確定貨斗是否已移走。其中有一宗個案，該署雖然已貼上告示，事涉貨斗竟可停留在原處超過 50 天。

10. 上述情況反映地政總署在執法上的基本弊端：延誤處理或跟進，令執法形同虛設，對實際違規或可能違規的人難起阻嚇作用。

許可證制度作為長遠解決辦法

11. 政府當局一方面認為須防止有人阻街及非法佔用公共空間，同時亦接納社會上有需要在公眾地方放置貨斗。就此，有關部門已達成共識，應為貨斗的使用訂立許可證制度。

12. 建築及裝修行業確有需要使用貨斗，可是，目前並沒有合法途徑讓使用者把貨斗放置於路旁。地政總署已着手研究多個可行方案，但並未有正式匯報研究結果，督導委員會亦未有要求該署提交進度報告。本署認為，必須盡快再次召開督導委員會會議，跟進有關工作。

適時巡查及再次巡查

13. 由於路旁貨斗容易放置、移走及再放回，故此偵察行動必須迅速，執法必須果斷。地政總署應簡化巡查程序，加快執法步伐，盡速進行再次巡查及採取跟進行動。

14. 為此，地政總署應透過各區區議會及民政事務處（「民政處」），請地區組織及區內居民協助密切監察和盡早舉報個案。

進一步的措施

15. 本署認為，假如有人因違反《土地（雜項條文）條例》第 6 條而被定罪，地政總署理應且必須向他們追討政府代為移走貨斗的費用。該條例實已賦予地政總署這項權力。

建議

16. 申訴專員建議：

- (a) 盡快再次召開督導委員會會議；
- (b) 地政總署向督導委員會匯報研究擬議的許可證制度的結果；
- (c) 地政總署簡化程序，以加快巡查、再次巡查、移走及充公貨斗的步伐；
- (d) 地政總署尋求區議會、民政處、地區組織及區內居民的協助，監察黑點及舉報違規情況；

- (e) 地政總署向有關人士追討政府代為移走貨斗的費用；以及
- (f) 地政總署向市民宣傳政府將會加強執法行動，對付違法放置路旁的貨斗。

違例停放單車

17. 在某些地區，由於居民經常使用單車往返住所和附近的公共運輸交匯處（「交匯處」）或渡輪碼頭，故此，把單車違例停放在政府土地是常見現象。居民往往把單車鎖在路旁的固定裝置，造成阻街。很多時候，物主更把舊單車棄置，影響市容及環境清潔。

18. 督導委員會明白市民需要使用單車，而指定的單車停放處供不應求，故在某程度上須容忍違例停放單車。故此，通常會在違例停放單車導致街道嚴重阻塞，對其他道路使用者造成不便，或經常引起投訴，才會採取執法行動。

現行法例及執法情況

19. 目前，根據《土地（雜項條文）條例》（第 28 章）第 6 條，地政總署可因違例停放的單車非法佔用政府土地而將其移走。假如屬棄置的單車，則食環署可根據《廢物處置條例》（第 354 章）第 9 條，將之當作街道廢物處理。聯合清理行動通常由民政處發起，並與地政總署、食環署及警方一同執行。

20. 在全港 18 區民政處中，僅元朗民政處有就清理單車行動制訂指引。根據該指引，地政總署會在採取清理行動前最少兩天，在違例停放的單車上貼告示。行動當天，該署會確定須清理的單車，再由食環署人員把它們移走。民政總署及警方均會派員參與，前者負責處理市民查詢及投訴，而後者負責維持治安。

21. 對於停放在交匯處的單車，現時地政總署和運輸署均不會處理。元朗民政處的指引亦沒有訂明對這些單車採取行動。

22. 民政總署曾經指出，現行執法的方式既無成效，亦欠效率。二零零七年十一月，在該署主持的跨部門會議上，與會代表同意研究用更嚴厲的方式，以圖解決這問題，包括修改執法行動的法理依據。該署正研究可否即時清理違例停放的單車，但在短期內不會有結果。

本署觀察所得

加強地區管理的角色

23. 假如依照現行的執法依據及模式，沒有更持久的解決方法，目前的情況亦不大可能改善。民政處應負責牽頭，諮詢區內人士（特別是區議會）及其他部門，制訂一套全面的策略。各區民政處應積極透過地方行政計劃，推陳出新，謀求全面的解決方法。

提供停放設施

24. 政府當局有必要在便利的地點設置單車停放設施。為此，當局應繼續物色地點，紓解這類設施的不足，以免使用單車人士被迫違例停放，又或以任何藉口隨意停放單車。

執法行動

25. 民政總署主動展開並協調聯合清理行動，本署表示讚賞。當局有需要制訂清晰的跨部門指引，以提高這類行動的成效。我們希望元朗民政處的指引可作為參考，供其他各區按照商定的原則及區內的特點，制訂本身可行的指引。

26. 鑑於聯合清理行動需要政府部門投入大量人手及資源，因此不可能經常或隨時進行。有關部門應嘗試更頻密地採取較小規模的快速行動。部門若是肯定擁有法定權力，應在承辦商的協助下自行採取行動，盡量減少倚賴或勞動其他部門。

停放在未撥用政府土地及交匯處的單車

27. 民政總署已經用了 12 個月時間，研究可否即時清理違例停放的單車，這項工作必須加緊進行。

28. 對於清理停放在交匯處的單車，部門之間仍缺乏共識，以致延誤執法。地方行政計劃可協助聯繫各有關部門。如有必要，政府亦應考慮修訂有關法例。

單車停放處的管理

29. 在指定的單車停放處，常見問題是單車被棄置、長時間無人理會或逾時停放。民政總署應與相關部門磋商，並參考外地的經驗，研究更具創意的管理單車停放處。

建議

30. 申訴專員建議：

- (a) 各區民政處應透過地方行政計劃，諮詢區議會及其他政府部門，制訂一套全面的策略，解決違例停放單車的問題；
- (b) 政府當局應物色地點，以紓解停放單車設施的不足；
- (c) 各區民政處應參照元朗民政處的經驗，制訂有關清理違例停放單車的指引；
- (d) 相關的部門可嘗試以較小規模，獨自採取較快速的執法行動；
- (e) 民政總署應加快研究可否即時清理違例停放的單車；

- (f) 民政總署與其他部門應進行研究，為清理停放在交匯處的單車訂立跨部門協議；以及
- (g) 民政總署應諮詢其他相關部門及地區組織，研究管理單車停放處的方法，以防止單車停放過久和鼓勵市民盡快取回單車。

街頭展銷活動

31. 街頭展銷活動林林總總，由採用易拉架進行直接宣傳，以至設置攤檔銷售各種服務不等。這類活動在行人眾多的地點尤其猖獗，對行人構成嚴重不便。

32. 政府當局認為，鑑於這類活動造成滋擾，有必要加以規管。然而，由於這些活動可為技術水平較低的人士提供就業機會，因此須予某種程度的寬容。故此，執法行動目的只在於保持人流暢通及環境衛生。

現行法例及執法情況

33. 目前，食環署有法定權力取締非法販賣貨品（《公眾衛生及市政條例》（第 132 章）第 83B 條）、妨礙潔淨工作（前述條例第 22 條）及造成嚴重阻礙（《簡易程序治罪條例》（第 228 章）第 4A 條）等情況。該署會針對涉及非法販賣貨品或妨礙街道潔淨工作的個案，優先採取執法行動。

34. 就易拉架來說，根據《公眾衛生及市政條例》第 104E 條，食環署有權對「招貼或海報」採取行動。雖然有關定義並不包括「用作展示招貼或海報的構築物、器具或廣告板」，但當局可把撐架連同海報一併檢取，作為檢控違例展示招貼或海報的證據。

35. 食環署在接到投訴後，會派員到現場視察。假如發現街頭宣傳撐架或展銷活動造成阻礙，即會發出口頭警告，要求有關人士離開或調整擺放撐架的位置。假如對方對口頭警告置之不理，該署便會作書面警告或檢控。近期，鑑於易拉架海報日益增多，食環署已開始根據《公眾衛生及市政條例》第 104E 條進行檢控。

36. 假如食環署遇到未能單獨解決的問題，會向其他部門提出，並視乎需要，採取聯合行動。

本署觀察所得

政府當局的立場

37. 政府當局對管制街頭展銷活動的立場有明顯的矛盾。當局顯然沒有明確政策打擊非法「販賣服務」的活動。當局所持理由是可寬鬆處理街頭展銷活動，以保障就業，而同樣理由其實亦適用於無牌販賣貨品的小販。從較深層而言，流動撐架或易拉架的最終得益者往往是大商業機構，他們完全有能力採用其他不擾民的宣傳或推廣媒體，並以其他方式提供就業機會。本署認為，當局實有需要檢討其觀點，修訂其立場，並制訂管制街頭販賣服務的政策。

立法－長遠措施

38. 食環署不能以《公眾衛生及市政條例》第 22 條作為主要的執法依據，因為只有當這類展銷活動妨礙潔淨工作時，才可採取行動。再者，由於街頭展銷活動屬流動性質，當局要根據《簡易程序治罪條例》第 4A 條，證明其造成嚴重阻礙，亦有一定程度的舉證困難。

39. 食環署近期援引《公眾衛生及市政條例》第 104E 條，主動針對易拉架海報提出檢控，本署表示讚賞。該署已主動在兩個地區推行執法試驗計劃，執法行動亦得到區內居民的支持。本署認為，當試驗計劃順利完成後，食環署便應把這項計劃在全港推行。

40. 然而，本署認為此舉尚未能完全解決問題，因為未能涵蓋設置攤位「販賣服務」的展銷活動。要徹底解決問題，食環署應檢討《公

眾衛生及市政條例》，謀求所需的法定權力，以針對「販賣**服務**」（不單是販賣貨品）採取執法行動。

釐清部門權責 – 即時措施

41. 目前，當局沒有特定準則來決定街頭展銷活動應由食環署單獨處理，還是由相關的部門聯合行動。當局應透過地方行政計劃（上文第 4 至 5 段），釐清各有關部門的權責。

進行監察及迅速行動

42. 我們認為，要有效地打擊流動街頭展銷活動，當局需要地區組織（特別是各區區議會及民政處）和區內居民協助監察黑點，以及在發現問題時盡早通知當局。食環署應繼續迅速採取行動和加強檢控。

公眾教育及宣傳

43. 公眾教育及宣傳活動有助市民關注街頭展銷活動所引起的問題。當局假如能在公布成功檢控的個案時，披露那些最終得益者的商號名稱，或可對重視聲譽的商業機構產生阻嚇作用。

建議

44. 申訴專員提出下列建議：

- (a) 政府當局應重新考慮其立場，並訂立清晰的執法行動綱領；
- (b) 食環署應檢討《公眾衛生及市政條例》，謀求權力，以針對「販賣服務」採取執法行動；
- (c) 把有關易拉架的檢控行動試驗計劃覆蓋範圍擴大至全港各區；

- (d) 民政總署及食環署應透過地方行政計劃，與其他部門共同研究，釐清權責；
- (e) 食環署應請區議會和民政處協助監察黑點和盡早舉報，而該署亦應充分配合，採取快速行動和加強檢控；以及
- (f) 政府各部門（特別是食環署）應引導市民注意街頭展銷活動所引起的問題，包括公布已定罪的個案。

結 論

45. 街道管理成功與否，足以反映政府當局解決問題的決心，以及地方行政計劃的成效。要妥善管理街道，當局需要有清晰的政策、充分的法律依據、足夠的資源、一致的執法行動和地區上具實效的配合。此外，公眾的支持也十分重要：當局應諮詢地區組織及區內居民，並進行公民教育及宣傳，以爭取市民支持。假如執法行動涉及多個政府部門，有關部門應釐清權責，同心協力，並且研究制訂長遠策略。政府最近已進一步發展地方行政計劃，加強其管理職能，此舉應有助提升地區層面的協調工作，配合當局有效處理地區問題。

申訴專員公署

二零零八年十二月

主動調查報告摘要

政府當局對路旁宣傳橫額的規管

背景資料

政府訂有「路旁展示非商業宣傳品管理計劃」(「管理計劃」)，由地政總署負責執行。根據該項計劃，政府部門、立法會議員、區議會、區議員及一些非牟利團體，可於批准期間在指定展示點懸掛路旁宣傳橫額。

2. 本署曾於二零零六年八月初步審研上述管理計劃，研究當局有否訂立適當措施，防止路旁宣傳橫額不斷增多，並確保它們裝設穩妥並適時清除。其後，本署一直有監察情況。

3. 然而，本署仍然接到市民投訴，指管理計劃規則含糊不清，且遭濫用，例如有些宣傳橫額只是約略提及（甚或絕不提及）獲分配橫額展示點的個人或團體名稱，該展示點有被「借出」或「轉讓」之嫌。

4. 有鑑於此，申訴專員決定展開主動調查，進一步詳細審研該項管理計劃。

管理計劃

5. 根據該項計劃，**團體**的展示宣傳橫額申請須逐一向地政總署提出，批准展示期為扣除最後兩天的兩個曆月。至於**立法會**和**區議會議員**，則均獲分配橫額展示點，供他們在任期內隨時使用，其宣傳橫額內容亦無須先經地政總署審批。

6. 根據地政總署提供的資料，現時管理計劃下共有 21,821 個指定展示點。分類如下：

展示點數目	
已分配	
立法會議員 (60)	8,096
區議員 (534)	5,171
可供申請數目	
非牟利機構	5,109
區議會(18)及轄下各委員會	1,117
政府部門 (61)	2,328
總計：	21,821

7. 地政總署已印備管理計劃的實施指引，當中對宣傳橫額的內容定下規範：

容許	不容許
<ul style="list-style-type: none"> ■ 關乎公眾利益的節目，或非商業的活動 ■ 推廣社區服務 ■ 由立法會議員、區議員及政治團體提供公眾有興趣或可惠及他們的一般資訊 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 宣傳收費商品及服務，或收費的訓練班和活動 ■ 違反香港法例的內容 ■ 淫褻或意識不良的資訊

觀察所得及意見

8. 路旁宣傳橫額佔用公眾空間，或會阻礙視線及造成視覺污染。假如橫額阻擋視線或分散駕車人士的注意力，又或因耗損而鬆脫，則可能導致交通意外，危害駕駛者及行人。因此，當局應妥善監察及規管這類宣傳橫額。

沒有清晰的目標綱領

9. 管理計劃影響市民的權利，包括交通安全保障、活動暢通無阻及享有舒適環境的權利。要市民犧牲這些權利，則必須有合乎公眾利益的理由，並且應適當地予以公布。因此，當局須就這項管理計劃訂立清晰的目標綱領，解釋為何准許在路旁懸掛橫額，以及為何某些人士、團體、活動或訊息應獲分配展示點。

未有規則防止轉讓

10. 任何人士或團體獲分配宣傳橫額展示點，其實是享有特權。由於特權同時影響了市民的權利，故此，享有特權者不應視之為其個人可自由支配的權益。為此，當局必須訂立清晰的規則，禁止轉讓或「借出」展示點，尤其應明確規定，獲分配展示點的個人或團體須在橫額上明顯地展示其名稱。

宣傳橫額內容的指引鬆散

11. 現行指引的用詞相當鬆散，並未能夠讓使用者及市民清楚知悉宣傳橫額可用以展示甚麼，而當局在執行有關指引時亦相當困難。舉例來說，「關乎公眾利益的節目」、「非商業的活動」、「推廣社區服務」及「提供公眾有興趣或可惠及他們的一般資料」等，均可作不同的演繹，容易引起爭議。因此，當局實有必要訂立更清晰的定義。

公眾諮詢不足

12. 地政總署曾就這項管理計劃諮詢了立法會和區議會。然而，立法會和區議會議員本身均受惠於這項計劃，單純諮詢兩個最終會受惠於此計劃的團體，難免使人懷疑其意見或決定會否傾向考慮本身的利益。

13. 為平衡所涉的不同公眾利益，地政總署日後在諮詢立法會和區議會的議員前，應先透過民政事務總署（「民政總署」）轄下各區民政事務處協助安排，向市民大眾徵求意見；例如：透過公開諮詢或民意調查，或代表受影響人士的團體，如居民團體或汽車會。

無理擱置建議

14. 地政總署曾建議取代位於道路中央分隔欄或行人過路處附近的展示點，而改為提供對駕車人士及行人的危險性較低的橫額展示點。被諮詢的相關政府部門對此並無異議，但民政總署認為必須提供新的展示點，以作補償。地政總署最後基於以下理由，決定擱置該建議：

- (a) 展示點使用者認為，道路中央分隔欄是展示橫額的最佳位置；要找替代的地點並不容易。
- (b) 該署先前就管理計劃諮詢立法會議員時，議員甚至要求更多展示點。因此，立法會和區議會大概不會接受該項建議。

15. 本署對地政總署這些論點並不苟同，特別是該署假設立法會和區議會議員會反對把展示點的整體數目減少；當局更不應為行政或政治上的方便而令道路安全受影響。我們認為，地政總署假定議員會不接受一個明顯有利公眾的建議，未免對他們不公。我們促請地政總署跟進本署的意見，如有需要，可聯同民政總署及相關的決策局進行公眾諮詢。

建議

16. 基於以上觀察所得，申訴專員向政府當局提出下列建議：

地政總署聯同相關的決策局

- (1) 向公眾闡明管理計劃的目標綱領；

地政總署

- (2) 修訂有關規則，以便妥善實施管理計劃，包括－
- (i) 禁止轉讓、「借出」或分派展示點；
 - (ii) 規定宣傳橫額須清楚顯示獲分配展示點的個人或團體名稱；
 - (iii) 以切實可行的條款，訂明宣傳橫額可展示及不可展示的內容；

地政總署在民政總署協助下

- (3) 在諮詢立法會和區議會前，先收集市民大眾或關注團體的意見；
- (4) 重新考慮取消或取代位於道路中央分隔欄或行人過路處附近的展示點。

17. 地政總署接納本署的建議。

申訴專員公署

二零零八年十二月

主動調查報告摘要

防止綜援計劃特別津貼遭濫用的機制

綜援計劃

香港社會素來富同情心。社會福利署（「社署」）負責管理綜合社會保障援助（「綜援」）計劃，為真正有需要的人提供安全網。

2. 綜援受助人必須是香港居民，並須通過經濟狀況審查及符合連續居港七年的規定。綜援計劃包括為不同類別的受助人而設的各種標準金額、特別津貼及補助金。

標準金額

3. 標準金額適用於所有受助人，用以應付食物、衣服及交通等基本需要。款額視乎受助人及家庭成員的人數、年齡、健康狀況而定。

特別津貼

4. 除標準金額外，綜援受助人亦可申請特別津貼（包括標準特別津貼及酌情發放的特別津貼），以應付特定需要。

標準特別津貼

5. 標準特別津貼分以下五類：

- (a) 房屋及有關津貼：用以支付租金及水費／排污費等；
- (b) 家庭津貼：用以支付殮葬費、往返醫院／診所交通費及幼兒教育費等；

- (c) 醫療及康復津貼：用以支付特別膳食、牙科治療、眼鏡、護理服務、康復用品（例如輪椅）及衛生用品（例如紙尿片）等；
- (d) 照顧幼兒津貼：用以支付保姆費及兒童的食宿費等；
- (e) 就學開支津貼：用以支付學費、與就學有關的開支及往返學校交通費等。

6. 標準特別津貼可以是經常性或一筆過，申請人須就所需金額提供證明。某些類別設有限額，例如租金津貼（經常性）及殮葬費（一筆過）；而其他類別則不設上限，例如紙尿片津貼（經常性）及眼鏡津貼（一筆過）。

7. 對於某些沒有上限的「常見」項目，社署以該項目的支出計算平均金額。舉例來說，在二零零六年，眼鏡津貼平均為 530 元。過去四年（二零零四／零五至二零零七／零八年度），眼鏡津貼的總額約為 1,880 萬元。

酌情發放的特別津貼

8. 酌情發放特別津貼的目的，是協助受助人，免其陷入無家可歸、家庭破裂、生命受威脅等特殊困境。例如，協助受助人更換或修理基本家居設備，或在受助人失去金錢時發放的津貼。

補助金

9. 高齡、患病或殘疾的綜援受助人會獲發補助金，以作體恤。單親人士亦可獲補助金。

調查工作

10. 本署接到的投訴顯示，社署在審批特別津貼申請時有隨意之嫌。向不合資格的人發放綜援會耗費公共資源，令真正有困難人士的資源被剝削，造成不公；申訴專員因此決定展開主動調查，審研社署防止特別津貼遭濫用的機制。

防止濫用的機制

11. 綜援申請人須證明其入息、資產及家庭狀況資料屬實。假如隨後有任何更改，必須申報，並確認明白以欺詐手段取得福利的法律後果。社署會進行家訪，核實申請人的資料，並定期檢討受助人的資格。該署轄下特別調查組，負責對涉嫌欺詐的個案進行調查。

12. 特別津貼設有額外的防止濫用機制。標準特別津貼和酌情發放的特別津貼分別須經過兩層及三層審批程序。前線調查主任（職級為社會保障助理或高級社會保障助理¹）會核實申請人的需要。審批主任（職級為二級社會保障主任²）可批核標準特別津貼申請，但設有上限，例如眼鏡津貼最多為 1,000 元。至於酌情發放的特別津貼，會視乎申請的性質，由一級社會保障主任³至首長級第一或第二級人員審批。

13. 社署對於審批標準特別津貼訂有指引，並為酌情發放的特別津貼開列一般原則，提醒職員須小心謹慎，不要批出超乎申請人需要的款額。社署認為，審批這些津貼時不可能絕對一致。然而，其電腦載有經核准的個案供職員參考，以期達到**某程度**的一致性。此外，電腦設有內置核實系統，可防止錯誤輸入。

¹ 職級分別為總薪級表第7至17點（13,120至22,985元）及總薪級表第18至23點（24,120至30,615元）

² 職級為總薪級表第10至27點（15,785至36,740元）

³ 職級為總薪級表第28至33點（38,470至48,400元）

本署觀察所得及意見

14. 本署曾審研個案，以評估該署防止特別津貼遭濫用的措施。下文載列一些個案實例。

個案一及二：協助真正有需要的人

15. 個案一的夫婦育有九名未成年子女。二零零四／零五至二零零七／零八年度期間，他們一直領取標準金額和標準特別津貼，總額超過 111.6 萬元，即平均每年 279,000 元。

16. 個案二的受助人獨居及需要長期臥床。當局向他發放 5,280 元的一筆過津貼及每月 3,780 元的經常性津貼，讓他聘請外籍家庭傭工。

17. **本署觀察所得：**假如沒有特別津貼，上述兩宗個案的受助人只能靠標準金額生活，必定捉襟見肘。這兩宗個案清楚顯示，綜援（包括特別津貼）不單為社會上有需要的人提供了安全網，還有效運用資源為受助人提供合適的額外照顧。

個案三、四及五：覆檢成效不大

18. 個案三的受助人自二零零三年一月起領取綜援，社署每六個月覆檢個案。在二零零三年八月至二零零五年十二月期間，他隱瞞欠租，並以偽造租金收據騙取了超過 35,000 元的津貼。二零零五年的一項特別抽樣調查，揭發事件。

19. 個案四的受助人以偽造的租約和租金收據，騙取了約 11,000 元。兩年後的一次覆檢時，受助人無意中提交了真實的文件，詐騙於是被揭發。

20. 個案五涉及 A、B 兩名綜援受助人，每月用 2,000 元合租一個房間。自二零零一年起，兩人一直用虛假租金及按金收據，各自申請

每月 1,450 元的標準特別津貼。社署雖曾進行三次覆檢，均未能揭發他們詐騙津貼。社署職員覆檢 B 君的個案時，曾作電話查核，但被 A 君冒充業主瞞騙。社署最終於二零零五年進行覆檢時，致電真正業主的妻子而揭發此事。A、B 兩人已各自騙取了超過 20,000 元⁴。

21. **本署觀察所得：**租金津貼佔標準特別津貼開支的 72%。個案三、四及五顯示，假如受助人蓄意欺騙，社署定期覆檢受助人的申領資格也不會有太大作用。該署或須多進行外勤的查核。由職員進行家訪並與業主會談，應該更容易發現詐騙問題。

個案六：覆檢成效不大

22. 受助人患殘疾的母親需要用成人紙尿片。在二零零一至二零零五年期間，受助人向社署提交了 47 張收據，當中只有最初兩張是真的。在二零零五年的一次覆檢中，社署與有關的藥房核對資料，揭發了這宗詐騙個案，並發現向受助人多付了約 86,000 元。

23. **本署觀察所得：**自二零零一年四月首次向受助人發放津貼，社署先後進行了共 17 次覆檢，但都沒有發現被瞞騙。最後，單憑一次致電藥房查核便揭發這宗詐騙。顯然，社署的覆檢都只是例行地查閱文件，徒然浪費人力物力。

個案七：沒有審慎或合理地審批申請

眼鏡

24. 受助人自二零零三年開始領取綜援。二零零四年五月，他想配一副 Gucci 牌子的近視眼鏡（右眼 3.25 度、左眼 3.50 度），向社署提交 1,500 元的報價單以申請標準特別津貼，獲發放 1,000 元，這是前線人員可批核的最高金額。隨後兩年，他曾四次申領同樣的津貼，提出的理由是近視加深了 0.25 度，以及因意外或打架弄壞眼鏡。

⁴ 在二零零一年三月一日至二零零三年五月三十一日期間，兩名受助人每月各獲發放 1,450 元；而在二零零三年六月一日至二零零七年十月三十一日期間，則各獲發放 1,265 元（訂明的上限）

25. 二零零七年一月，他提交 1,951 元的報價單，第六次申請津貼以更換眼鏡，理由亦是近視加深了 0.25 度。根據報價單，眼鏡框（同樣是 Gucci）折實為 1,501 元，另加鏡片 450 元。社署致電眼鏡店核實報價，然後批出津貼 1,000 元。受助人竟就社署核實報價一事，向本署投訴。

26. 我們認為，社署核實有關資料是盡責的做法。不過，我們質疑該署為何批出這項津貼給他。這類津貼雖名為「特別」，但目的仍是照顧受助人的需要，而非讓受助人以薄弱的理由（例如近視只加深了 0.25 度）購買奢侈品或更新非必要用品。

27. 後來，受助人放棄其原本取得報價單的 100 元訂金，改為在另一間店舖以 530 元配了一副隱形眼鏡（兩眼均為 4.25 度）。受助人因此須向社署退回餘款 370 元。

28. 二零零七年五月，受助人聲稱隱形眼鏡不舒適，而且右眼的近視度數減輕了 0.25 度，因此想再更換眼鏡。社署又向他發放 1,000 元津貼。

牙科治療

29. 在二零零四年五月至二零零七年六月期間，上述同一受助人曾五次申請標準特別津貼治療牙患。他向社署提交的報價單金額分別為 1,650、2,330、870、1,550 及 1,050 元，每次均獲社署發放現金，直至二零零七年六月的最後一次，該署才直接付款給診所。

30. 事實上，在二零零七年六月前，受助人雖然收了特別津貼，但從沒有接受過任何牙科治療。社署職員在審批受助人的五次申請時，亦從未詢問他有否，或為何沒有到診所接受治療。其後，他同意把社署多付給他的金錢，分期從綜援金扣除來償還。

租金津貼

31. 另外，受助人每月領取 765 元的租金津貼，以支付公屋租金。然而，他拖欠了二零零六年六月至二零零七年三月期間的租金共 7,650

元，房屋署已向他發出遷出通知書。經商議後，該署容許他分期繳付欠租。他要求社署代繳，然後從日後的綜援金分期扣除。社署拒絕其要求。

32. **本署觀察所得：**個案七顯然是濫用綜援的個案。社署除了發給受助人綜援金和特別津貼外，實際上一直為他提供現金及免息貸款：

項目	現金 ／免息貸款
眼鏡	7,000 元
牙科治療	6,400 元
租金津貼	7,650 元
合計	21,050 元

眼鏡

33. 受助人於二零零四年五月配了第一副眼鏡，六個月後，只因近視加深了 0.25 度便要求更換眼鏡。社署理應質疑：

- 近視加深了 0.25 度是否便需要更換眼鏡⁵？
- 眼鏡的平均價錢為 530 元，為何該副眼鏡要超過 1,000 元？
- 原有的眼鏡框只用了六個月，為何不能再用？
- 應否動用公帑讓綜援受助人頻密地購置昂貴的名牌眼鏡？

34. 社署最初向本署解釋，由於某些眼疾需要特殊的鏡片，因此沒有質疑受助人為何眼鏡的價錢昂貴。但是，該署其後卻向我們澄清，受助人並非有任何特別眼疾。這正好反映出該署並沒有審慎或合理地審批他的申請。

⁵ 據香港眼科視光師學會提供的專業意見，一般而言，近視改變了 0.25 度並不需要更換眼鏡。

牙科治療

35. 受助人只提交牙科治療的報價單而沒有付款證明，卻仍能夠不斷獲社署批准申請，預付現金。受助人既然沒有任何收據證明確實接受治療，社署理應提出質詢。

租金津貼

36. 用直接付款辦法既可確保受助人準時交租，又可防止他長期欠租和向社署預支現金。自二零零七年六月一日起，該署已採取這個辦法，為居住在公屋的受助人直接繳交租金。然而，除非直接付款辦法成為慣例，否則其他特別津貼仍會有濫用的問題。

個案八：拒絕不合理申請

37. 個案八的受助人報稱金錢被盜，希望社署提供食物，但由於他的銀行戶口尚有 1,800 元，社署拒絕他的要求。受助人於是全數提走戶口內的現金，再向社署申請酌情發放的特別津貼，但最終被拒絕。

38. **本署觀察所得：**以失去金錢為理由的津貼申請，只憑報稱，並無證明。個案八顯示社署有些負責任的職員明智地拒絕無理申索，值得讚許。

個案九及十：輕率批出津貼

39. 個案九的二十九歲受助人和二十六歲妻子，均為身體健全人士，兩人育有兩名年幼孩子，自一九九八年五月起領取綜援。二零零四年，受助人報稱被劫去 7,600 元，社署遂酌情發放 5,355 元特別津貼，讓他交租及支付孩子的學費和校車費用。

40. 個案十的受助人三度報稱失去金錢，金額分別為 1,900、1,300 及 2,000 元。首次，社署發給他六天交通津貼，讓他往返某志願機構領取免費膳食，另發放 1,703 元給他作為該月份餘下日子的膳食費。

第二次，社署發給他九天乾糧，另 1,300 元作為該月份其他日子之用。第三次，受助人拒絕接受免費膳食或乾糧，社署發給他 2,000 元。該署其後轉介他與醫務社工見面，以便委派一名代理人代他領取綜援金，但遭拒絕。

41. **本署觀察所得：**雖然個案九的受助人在失去金錢後假如得不到補償，便會陷入困境，但社署理應質詢他何以隨身攜帶大量現金，並改以實物提供協助，且應告誡他和其他人一樣，有責任好好保管錢財。

42. 至於個案十，社署除了提供食物之外，還發放現金給受助人，且在他拒絕接受實物援助後，立即順應其要求。如此遷就縱容，非但間接鼓勵受助人不小心保管錢財，亦會引致其他人有樣學樣。

總結

43. 市民期望當局確保綜援金用得其所，防止濫用，讓有限的資源援助真正有需要的弱勢社群。故此，社署職員在審批特別津貼及進行查核時，除了要通情達理、靈活變通外，亦必須小心謹慎，精明判斷。

44. 我們認為，社署處理特別津貼申請的程序、審批這類申請的準則及防止濫用的機制堪稱大致穩妥。然而，前述的一些個案反映社署部分職員的判斷能力嚴重不足，有些負責審批特別津貼的職員有必要檢討其心態。

45. 本署亦發現，該署較低級的職員有時亦須負責審批複雜或可疑的個案，社署應考慮負責審批的職員的職責與其職級或經驗是否相稱。

46. 順帶一提，個案九顯示有些身體健全的年青受助人領取綜援逾十年之久。顯然，綜援這張安全網未有足夠誘因令某些受助人努力「脫貧」。社會或應積極研究應否對年青及身體健全人士領取綜援的年期加以限制。

建議

47. 申訴專員建議社署採取下列措施，以便在綜援制度下能更有效地管理特別津貼：

一般情況

- (1) 繼續向綜援申請人強調他們有責任披露完整真實的資料，包括資料在日後出現的任何改變，並提醒他們虛報或漏報資料的後果；

標準特別津貼

租金津貼及其他經常性津貼

- (2) 指派高級職員（一級社會保障主任或更高級職員）參與審查可疑或複雜的個案；
- (3) 要求職員小心查核證明文件，進行家訪及盡可能與業主、二房東或貨品供應商澄清及核對資料；

眼鏡

- (4) 為在指定時間內可更換眼鏡的次數設定上限；若申請人有特殊需要，並有眼科醫生的證明，則屬例外；
- (5) 為眼鏡的價錢設定上限；

牙科治療

- (6) 假如受助人沒有接受牙科治療，職員必須從速跟進並要求受助人解釋。除非有合理解釋，否則該

署不會再批出津貼；

- (7) 遇上可疑個案時，應盡量以直接付款方式支付治療費用；

酌情發放的特別津貼

- (8) 提示職員不應隨便批准這類津貼的申請，而且申請人必須提出理據支持；

失去金錢

- (9) 告誡綜援受助人，他們和其他人一樣，有責任好好保管錢財。受助人必須證明其本身沒有疏忽的責任，才可在失去金錢後獲補發津貼；
- (10) 盡量以實物而非金錢提供援助；
- (11) 假如受助人多次報稱失去金錢，該署應抱懷疑態度小心審查，而且應向他提供「貸款」而不是發放津貼，並且須從他日後的綜援金中扣除抵償。

48. 社署接納上述建議，本署會監察落實情況。

申訴專員公署

二零零八年十二月